政治研究

清代观风整俗使设置研究

邹建达　熊军

[摘要] 观风整俗使是清世宗为整饬地方风俗而特设的一个官职。雍正四年始设于浙江，七年又分别置于福建、湖南、广东；八年省浙江，至十一年底裁撤净尽。其设置特点为：因事权授、设置范围小、存在时间短、任职人数少、职权大小不一，以临时差遣为实质并兼具地方官特征。其所具有的处理地方事务的职权造成了与地方大员权利上的冲突和彼此之间的矛盾，是其设置效果不佳并最终被裁汰的主要原因。

[关键词] 观风整俗使　设置　职权　效果　特点

[中图分类号] K249　**[文献标识码]** A　**[文章编号]** 1002-8587 (2008) -03-0101-8

The Establishment of the Customs Commissioner in the Qing Dynasty

The Customs Commissioner was an official post established by Emperor Yongzheng to manage local customs. It began in Zhejiang province in the fourth year of the Yongzheng Reign, and was extended to Fujian, Hunan, and Guangdong provinces. By the eleventh year of the Yongzheng reign, all of these offices were abolished. The position of customs commissioner was distinguished by several characteristics. Commissioners were only appointed in a limited number of provinces; the duration of their postings was short, and the number of commissioners was few. The powers held by commissioners were different in different jurisdictions, the post was a temporary imperial assignment and the commissioners acted somewhat as local official. The last point caused contradictions between custom commissioners and local high officials, and that was the main reason why the post was ineffective and ultimately abolished.

“凡民函五常之性，而其刚柔缓急，音声不同。系水土之风气，故谓之风；好恶取舍，动静亡常，随君上之情欲，故谓之俗。”① 人心向化、民风淳美、世道清明是封建社会所标榜的至治的标志。一个地方的风俗优劣反映了对该地治理的难易，历来为统治者所重视，官员都有移风易俗、教化百姓的责任。唐贞观年间曾派遣过“省问风俗”的专官，“贞观八年八月二十九日诏曰……‘宜遣大使分行四方，申谕朕心，延问疾苦，观风俗之得失，察政刑之苛弊，务尽使乎之旨，俾若朕亲觌焉’。于是遣萧瑀、李靖、杨恭仁、窦静、王珪、李大亮、刘德威、皇甫无逸、韦挺、李袭誉、张亮、杜正伦、赵弘智等巡省天下。”② 然而，唐所置“观风使”的效果并不是很好，前后只存在了近一年便无疾而终了。清雍正年间，仿唐制设置过类似的官职，“雍正初，查嗣庭、汪景祺坐文字谤讪见法。上谓浙江士习浇漓，四年，设浙江观风整俗使。”后福建、湖南、广东三省也置此官。③

观风整俗使是雍正皇帝为整饬地方风俗而特设一个官职。透过对此问题的研究，不仅能

[收稿日期] 2008-3-20

[作者简介] 邹建达（1963—），男，云南师范大学学报副编审，云南大学在读博士；熊军（1981—），男，云南师范大学研究生；昆明 650091

了解当时的地方社会情形，还可对雍正朝职官设置“因事树授，往往不拘定制”[④]的特点以及雍正治理地方的思想和治策有更为深刻的认识，且研究本身也具有重要的学术价值。但有关这一问题的研究，至今未见有专文述及，仅冯尔康先生和美国学者史景迁分别在《雍正传》、《皇帝与秀才——皇权游戏中的文人悲剧》二书中作过一些开创性研究，有过一些结论。但他们的研究均失之简略，缺乏系统、深入的分析，未能反映此官职设置的全貌。[⑤]本文试图在前辈学者研究的基础上，对观风整俗使的设置作一整体性研究，以期有助于对此问题有更为全面的认识。

一、设置观风整俗使的原因

康熙六十一年，清圣祖康熙皇帝去世，雍亲王胤禛在争夺皇位的斗争中胜出，于是年即皇帝位。即位后，雍正面对人们对他嗣统合法性的质疑以及康熙后期以来社会矛盾有所上升和封建政治疾弊丛生的实际，一方面采取残酷手段打击反对者，以加强自身的皇权；一方面以“振数百年颓风”的气魄积极进行改革。到雍正四年，其所实行的初政取得了很大成效：对皇权构成威胁的允禩、允禵等势力已被收拾尽净，年、隆权力集团已遭瓦解，吏治得到了一定的整顿，帝国的财政有了根本的好转，社会矛盾、边疆危机在一定程度上得到了暂时缓解，对社会和人民的控制也有所加强，大清国开始出现“升平”的景象，雍正个人的君主权威也彻底树立起来了。但与其在政治、经济和树立君主威权等方面获得成功形成鲜明反差的是在思想和舆论上的被动。社会舆论不仅没有停息对他嗣统合法性的质疑，还增加了“谋父”、“逼母”、“弑兄”、“屠弟”、“诛忠”、“贪财”等内容，把他描绘成一个暴君，诋毁其初政。这关系到他执政的政治基础和各项改革措施能否继续推行。因此，雍正必然要进行反击，以扭转这种被动的局面。而那些对雍正不利的言论“其事有渐，其来有因”，是“由内而外，由满而汉”[⑥]散布和传播的。“谣言”的散布和传播者主要是遭雍正打击的一部分皇室成员、官吏和士人绅衿。对那些反对他的皇室成员和官吏进行打击，主要集中在政治层面上，且雍正已将他们收拾得差不多了。对士人绅衿的斗争则主要集中在思想上、经济上，这需要更多的时间和更有效的办法。雍正很自然地把目光投向文化、经济发达，士人绅衿会集的江浙地区。恰好此时，浙江巡抚李卫奏称该省“民俗刁悍，动则钱粮诖误，命案参黜”，[⑦]以致“大吏屡易其人，守令席不暇暖”。[⑧]联想到之前曾为允禵继位造势的欧阳秀臣、因文字谤讪见法的汪景祺和查嗣庭都是浙江人，且杭州士绅曾发动过反对“摊丁入粮”的斗争，使雍正认为“浙江士习浇漓，甚于他省”[⑨]，缙绅“好尚议论”，“敝俗颇喜争讼”，“刁风未革，积习日深”，浙江人是“恩德所不能感化者，是狼子野心聚于一方”，决心对浙江的这种状况大加整顿。雍正四年十月甲子，上谕九卿“朕意专遣一官前往浙江省问风俗，稽查奸伪”，并要求就“其如何设立衙门、铸给关防之处，著详议具奏。”九卿以“唐贞观中置观风使巡省天下，观风俗之得失”为据，议奏所遣之官“应授为浙江等处观风整俗使，铸给关防，以重职守。”[⑩]这个建议被雍正所接受，遂决定设置浙江观风整俗使，以光禄寺卿、河南学政王国栋充任。

雍正设观风整俗使于浙江，除了整顿其薄劣的风俗外，经济因素也是重要的考量。浙江地处东南，物产丰饶，经济发达，是清王朝重要的赋税来源地。加之当时正用兵西北，用度日增，稳定这一财源地对清王朝有着重要意义。而该省士绅不仅反对“摊丁人亩”，还“动则钱粮诖误”，仅雍正三至五年的积欠就达七十七万两。雍正在王国栋陛辞时明确要他清查浙江的钱粮积欠。王到浙江后，也把此项事务作为重要的政务。《朱批谕旨》收录了其在观风整俗使任上的十八道奏折，涉及钱粮的最多，有五道。而当浙江完纳逋赋后，雍正免除了浙江当年的部分赋税，称“朕实为浙省风俗称庆，非重此数十万两国帑也”[⑪]。完纳钱粮就认为风俗有了改变，可见雍正是二者兼要的。另外，率先在士人绅衿会集的浙江设置观风整俗使，还表明了雍正与士人绅衿斗争的态度和决心，以期对全国绅衿起儆戒作用。王

国栋及其继任者许容、蔡仕舢在浙江的作为令雍正十分满意。也许正是由于他们起到了示范作用，使雍正有了将此官职设置范围进一步扩大的想法，雍正七年，又于福建、湖南和广东设此官职。

对于地方存在的情弊，雍正有自己的认识，他说："地方之害，莫大于贪官蠹役之朘削，强绅劣衿之欺凌，地棍土豪之横暴，巨盗积贼之劫夺，此等之人，不能化导惩戒，则百姓不获安生。"[12]浙、闽、湘、粤四省，在这些方面的问题都比较严重、比较突出，这是四省缘何设置观风整俗使的主要原因。

雍正七年二月初七日，设福建观风整俗使一员，以内阁学士刘师恕充任。冯尔康先生在《雍正传》中谈到设置福建观风整俗使的原因时说："福建地处沿海，民穷事烦，雍正也派了观风整俗使"[13]。冯先生的观点是正确的，但过于简单。此前，雍正曾就此事询问过时任礼部右侍郎的福建人蔡世远，并要他与同籍的京官讨论。蔡回奏"子弟骄悍"、"民多因怒互争"是福建风俗不淳的两个重要原因，"应请设观风整俗使，防范化导，于人心风俗有益"[14]。康熙统一台湾及镇压朱一贵领导的台湾农民起义，使福建许多人得以功绩封官进爵，这些人的子孙中有不少人仗着其父祖的功劳和势力，横行乡里，现任官员的亲属中也多有为非作歹之人。刘师恕上任后就参奏过蔡世远之子蔡长汉擅自征税和李光地之孙、举人李清机违法采矿之事。宗族械斗在福建也是愈演愈烈。"起初，大姓欺压小姓，小姓又连合众姓以抗之。"[15]为消弭宗族械斗，雍正四年，福建巡抚毛文铨曾奏请设立"乡望"[16]，但作用并不明显。六年，闽浙总督高其倬奏报同安县大小姓之间"彼此聚众格斗，互相杀伤"。泉、漳一带，大族中"奸恶有力之人"暗提线索，众人听其指挥，另寻一"愚悍泼赖之人"率与别族械斗。他还建议要加大打击的力度，"以后，查出暗提线索者及敢于率众打斗之人，重则仗毙，轻则充发远省。"朱批："应如是。"[17]

此外，福建还有一些令雍正担心的问题：第一，雍正五年，在闽浙总督高其倬等地方大吏的反复奏请后福建获准开放洋禁，而于此雍正是极不情愿的，他担心久居海外之人回乡后别有企图，影响治安。"所虑者既经久历乡井，安身异域，宜乎首丘之念绝也，而一但返回故土，其中保无奸徒包藏诡谋，勾连串通之故乎！"[18]认为这些人"忽复内返，踪迹莫可端倪，倘有与外夷勾连，奸诡阴谋，不可不思预防耳。"[19]第二，台湾时为福建所辖的一个府，孤悬海外，汉族与土著杂居，矛盾突出。朱一贵领导的起义虽已被镇压，余众却在大陆继续活动，此地自然备受雍正关注。第三，福建"地狭人稠，无田可耕，民且去而为盗"[20]。人民衣食无着，挺而走险，以致盗案频发，各种形式的反抗不断。这些原因综合在一起，使雍正决定设置福建观风整俗使，以期能改变福建地方的这种状况。

雍正七年二月二十日，"照浙江、福建例，设湖南观风整俗使。以佥都御史李徽任之。以该省既有'奸民'谢录正等'逞凶肆恶'，又有'大逆'曾静等'灭绝天良'，'楚风愚悍，自昔为然'也。"[21]

设置湖南观风整俗使最为直接和重要的原因是曾静案。"曾静、张熙事起，上虑湖南士民为所惑，议遣使循行训迪"[22]。冯尔康先生也说"曾静案发后，湖南被官方认为'风俗不端，人情刁恶'，雍正即向这里派遣观风整俗使"[23]。案件的主角曾静是湖南安仁县人。而时为湖南巡抚的王国栋在处理雍正皇帝异常重视的这一惊天谋逆大案中的表现令其非常失望，王国栋在审理此案过程中不仅没能穷究曾静的党羽，且对发配广西的太监传播流言失察，对茶陵民陈帝西传播流言一事也处理不力，雍正震怒地训斥他"你地方上百姓如此风气而不能觉知，而不肯奏闻。他处发觉，特命钦差来究审，原为恐奸民闻风远扬，方著你就近作速设法诱问。今但将此已经问出口供，而令彼此推卸，耽延时日，总不能体察其出谁之口，亦可谓才德兼全、忠诚任事之巡抚矣？"[24]并最终以"苟且塞责，纵奸旷职"将王国栋解职。王国栋曾任浙江观风整俗使，正是其在浙江任上的优异表现才被擢为湖南巡抚的。处理曾静一案，整饬湖南浇漓的风俗，他本是再合适不过的人选。正是由于王国栋不够称职，雍正才决定向湖南派遣观风整俗使协助

新任巡抚赵弘恩处理曾静案。

另外，湖南也是盗案频发之区，民众反抗活动较多。康熙五十八年，沅州民人谢录正因官府丈量田地不公，打死县衙，聚众抗官。后组织“正义军”，坚持斗争数年。雍正四年九月，清军一千三百余人前往镇压，谢录正率众激战数日后被擒，后遭凌迟。其“聚众伤官，持械拒敌，负固八年”[25]。在湖南影响很大，无疑是“楚风愚悍”的表现。

雍正七年十二月初八日，上谕：“广东盗案繁多，民俗犷悍，应设观风整俗使一员化导训饬，令风俗人心渐归醇厚”[26]。冯尔康先生也将“广东盗案繁多，民俗犷悍”作为设置观风整俗使的原因，他还补充道：“广东矿徒问题严重，雍正很是担忧，这是他向广东派遣观风整俗使的主要原因”[27]。当时广东田少人多，人民生活困苦，开矿本可以资养穷民。但雍正认为开矿害多利少，实行严禁政策。广东地方官员多次呈请开矿，均遭训斥，认为开矿“断不可行”，并再三重申“粤东矿厂，除严禁之外，无二议也。”[28]公开不行，只好私采。是时广东聚伙私采者甚众，被官方指为“矿徒”。由此造成广东“无业穷民多，剽掠劫夺相沿成习”，“奸匪之徒”多于他省，雍正元年正月至七年四月已查明的盗案达五百六十余起。[29]另外，广东民风尚武，宗族势力强大，宗族之间的械斗也时有发生。

除此之外，有两个原因应当补充。第一，雍正初年继承了康熙晚年严禁西洋人在华传教和国人出洋贸易的政策，并把传教士驱逐到澳门或集中于广州。西洋和南洋的商人来华贸易，也只准在广州进行，而且要“严加约束稽查”。雍正五年，闽、粤开放洋禁，设置广东观风整俗使有对此加强管理和监督之意。事实上，广东观风整俗使焦祈年也曾涉足此事。第二，“粤省向来各立门户，文武不和，而文武不和中又各相党庇。”[30]雍正也有意加强对广东文武官员的稽查。

雍正一朝，仅在浙江、福建、湖南、广东四省设置过观风整俗使。在设置广东观风整俗使前的雍正七年六月，广西学政卫昌纪曾请设观风整俗使，御史陈宏谋继请，遭雍正拒绝。其理由是“广西通籍者本少”，即地方绅衿力量不算强大，在朝为官的也不多。虽然广西也有如谢济世、陆生楠等以文字获罪，其“风俗薄劣可见”，但请设之人一个是学政，一个是御史，他们为“士之仪型，官之表率”，都有教化百姓、端风正俗的责任，而他们的举动，在雍正看来就是“不能端本正源，躬先表率”，是“逐末而忘其本”，是在推卸责任。[31]另外一个重要原因必须提及，即雍正六年，置云贵广西总督，由鄂尔泰统辖三省。广西巡抚金鉷于曾静案发后，在处理广西传播“流言”中的表现得到雍正的肯定，雍正在他的奏折上批示：“料理可嘉之至”。可能正是由于宠臣鄂尔泰和金鉷主政广西，雍正比较放心，才未在此地设置观风整俗使。

二、观风整俗使设置特点

下表是根据文献整理出的有关观风整俗使设置情形：

省份	时　　间	任职人员情形				
		姓名	出身	原职	任后去向	任前职衔
浙江	四年十月—五年五月	王国栋	进士	光禄寺卿	湖南巡抚	曾任河南学政
	五年五月—六年十月	许容	举人	浙江布政使[32]	甘肃巡抚	曾考选广西道御史
	六年十月—八年十一月	蔡仕舢	举人	浙江粮道	因事夺官	授佥都御史衔，充浙江观风整俗使
福建	七年二月—十一年十二月	刘师恕	进士	内阁学士	因病去职	曾任左副都御史
湖南	七年二月—十一年七月	李徽	进士	佥都御史	降调仓监督	曾考选浙江道御史
广东	七年十二月—十年十二月	焦祈年	进士	右通政	奉天府尹	曾考选云南道御史

观风整俗使的设置，有如下特点：

第一、设置范围小、存在时间短、任职人数少。观风整俗使以省而设，仅设于浙江、福建、湖南、广东四省，在当时十八直省中占了

不到四分之一。自雍正四年十月始设到雍正十一年十二月最后裁汰，前后存在了七年多一点时间，各省存在的时间均为四年左右。四省各置一员，担任过此职的计有六人，浙江前后有三任，分别为王国栋、许容、蔡仕舢；福建、湖南、广东各一任，分别为刘师恕、李徽、焦祈年。

第二、从六位担任过此职的人员情况看，有以下共同点：（一）均为出身科甲的汉人。六人中，王国栋为汉军旗人，其余五人为汉人。许容、蔡仕舢出身举人，其余四人均出身进士。这大概是因为此官职为“司教”之官，对任职人员的道德水准要求较高，如雍正称：“朕之用李徽为伊之天良可取”[33]。这些熟读性理之书的举人进士，是封建时代的道德楷模，以他们去劝谕化导风俗，是最适宜的。（二）观风整俗使为皇帝特简之官，未确定官秩，以担任过御史[34]或学官的官阶较高之人充任，各带原衔人官，并依原衔升转。许容曾考选广西道御史，刘师恕曾任职左都御史，二人分别以浙江布政使和内阁学士（均为从二品）充任此职。王国栋以河南学政、光禄寺卿（正三品）赴任；蔡仕舢、李徽以佥都御史（正三品）充任；焦祈年曾考选云南道御史，以右通政（正四品）充任。他们任满后宦途各异，有升有降。王国栋被擢为湖南巡抚，许容迁甘肃巡抚，焦祈年升为光禄寺卿，召为顺天府尹，旋调奉天；蔡仕舢因事夺官，李徽降授仓监督，刘师恕因病去职[35]。

第三、职权不一。雍正并未赋予观风整俗使明确的职权，只给了一个整饬风俗的含糊要求，但在他们陛辞时或任职期间会交代一些该省的特别事务让他们办理，多为地方督抚、布按应办而未办理好的事务，这就使得观风整俗使们能名正言顺地参与地方事务。此官是针对某省特殊情况设置的，各省的事务不同，任职官员的品级和能力不同，导致职权的不一致。即使同官一省，职权也有差异。在六人中，以王国栋的职权最广且重。“国栋至官，巡行宣谕，清逋赋，惩唆讼，饬营伍，严保甲，次第疏闻，上温谕奖之。”[36]此外，他还编审棚民、监视地方官员、报告地方气候变化、粮食收成情况，参与了兴修水利、买粮备荒、赈灾等事务，职权非常广泛。他甚至指挥按察使，“其各府州县命盗狱讼案件，臣先令按察使开报查核，仍与巡历所至逐一稽查清理”[37]。俨然成了浙江的第二巡抚。

王国栋主办和参与的事务，显然得到了雍正的首肯，朱批：“所奏办理诸事，均属明白公当”。并要求继任者许容照此办理，“王国栋观风两浙可谓尽善，汝宜事事循仿”[38]。王国栋具有的职权成了其后任者和其他三省观风整俗使的圭臬，不可逾越，越往后职权越小，到雍正八年，此官已沦为“其责任不过为稽查耳目之寄，非有专阃重权”[39]了。

第四、以临时差遣为实质并兼具地方官特征。除了上述所讨论之外，还可从以下史实进一步证明观风整俗使所具有的这一特性：此官为皇帝特简，听命于皇帝，或直接向皇帝上奏折，或列名于督抚之后共同上奏。督抚与之公文往来俱用“咨文”，需要其协助办理地方事务需“商酌”，如雍正五年浙江巡抚李卫奏：“吏部侍郎沈近思条奏浙江风俗恶习，奉旨交臣与观风整俗使王国栋会同稽查……现在俱与使臣王国栋会同商酌，竭力遵行。”[40]雍正也将其视为地方大员，曾于焦祈年奏折上朱批“外省大员咸似汝如此居心，朕无虑也”。[41]也曾于蔡仕舢奏报祥瑞的奏折上批道“汝等大员果肯秉公持正，察吏安民，实心为国家宣犹敷化，此等征应，乃必有者也。”[42]此官设置之时，就已确立“设立衙门，铸给关防，以重职守”。这与各省督抚及守巡道同。雍正曾令曾静“自行提到观风整俗使李徽衙门听用。”[43]临时差遣之官通常并无自己的衙门，且事毕即解，而观风整俗使前后存在了七年多的时间。[44]更为重要的是观风整俗使还享受了地方养廉银，如原议定福建观风整俗使刘师恕享受地方养廉银四千两，后刘师恕辞多受少，云“署中人本无多，诸事简省，一切用度只须二千两即可”。[45]

三、观风整俗使的设置效果

“师恕、国栋等使车问俗，与民为安静。以皆世宗特置之官，特谨而书之。”[46]揆之，《清史稿》的编撰者对观风整俗使的设置似有

微词，但仍肯定了他们的活动，强调他们并未扰民，引起地方混乱。而史景迁先生对此完全持否定的态度。他认为“朝廷任命的几位观风整俗使屡有问题”，王国栋“有副圣恩，表现平平”，许容“更是不副圣旨望，以平庸罢职”，刘师恕“已无当年风采，但求无咎无誉，以病解职”，李徽“肆言无忌，为官不慎，是一切麻烦的源头”，“前后数位观风整俗使无一使雍正满意者”。[47]

史景迁先生对观风整俗使整体设置效果不佳的判断是正确的，但观点过于偏颇。从实际情况看，雍正对各观风整俗使的活动还是基本满意的，曾在王国栋的奏折上批道：“尔到浙江与李卫协衷任事，能推诚布公，宣明朕旨，风俗人心顿觉转移，朕闻之嘉悦之至。”并将其与宠臣鄂尔泰、田文镜相提并论，说“朕又庆得一好抚臣矣”[48]。王国栋任职不到一年，雍正就将其擢为湖南巡抚。许容继任不久即会同广东巡抚杨文乾到福建清查仓库，还任后很快被升为甘抚，其在观风整俗使任上作为无多，既无功也无过。继许容之后，蔡仕舢在浙江的活动雍正是满意的。雍正六年九月，以“浙江风俗丕变”，恢复了该省于雍正四年因风俗薄劣而停止的乡会试，于明年照旧举行。[49]七年八月蔡奏称捕获号称“黄鱼大王”的巨盗张兴。雍正在蔡仕舢的一份奏折上批示：“所奏嘉悦览焉”[50]。如果他们的表现“无一使雍正满意”，雍正是不会将此官的设置扩展到闽、湘、粤三省的，也不会提升王国栋、许容，让蔡仕舢署理巡抚。至于闽、湘、粤三省观风整俗使，“其责任不过为稽查耳目之寄，非有专阃重权”，虽然职权有限，他们仍能围绕重点开展活动。李徽到湖南后的任务主要是处理曾静案，“徽在官四年，能称其职”[51]，其表现也还说得过去。刘师恕、焦祈年在闽、粤缉捕盗匪、惩治不法士绅也是有成效的。刘师恕顶住压力，报告了李光地的孙子、蔡世远的儿子的不法之事[52]，奏请收缴了地方豪强“海澄公”原有的统兵印信，[53]拿获究治了盘踞省城包揽词讼之侯官县贡生江淮等，捕获“拳勇闯棍”二人枷示，到泉州后，“委（王）时翔鞫疑狱二十余事”[54]。雍正在他的折子上批道：“如此方是，深为可嘉。但不可为此一二事即以为责已塞职已称也。”[55]焦祈年在广东的政绩稍显突出，“修建十府、二州书院，延通人为之师。滨海多盗，设策拘捕，得剧盗百余置诸法，盗差熄。奸民以符札惑众，擒治之，赦其株连者。西洋人置天主堂，使徙归澳门。简阅营伍，军政以肃。”[56]由此得以擢拔。

设置观风整俗使的主要目的是惩治不法绅衿，改变当地风俗，强化对绅衿和人民的控制。各观风整俗使围绕其主要使命开展的活动，取得了一定效果。但从其官秩高、存在时间长和雍正对其寄以的期望来衡量，并未达到应有的效果，从这点上说，此官的设置效果不佳。但这不应苛责观风整俗使个人，他们毕竟只是临时差遣之官，雍正虽然给予其办理一些地方事务的权力，但非常有限，多为协助督抚处理一些与风俗人心相关联的事务，并不具有单独处理地方事务的职权，稍不注意就会有越权之嫌。根本原因在于此官设置上的缺陷。

“雍正间，或用人惟贤，或因事权授，往往不拘定制”[57]。到雍正时，清王朝以督抚为核心的地方职官体系已趋于完善。[58]以整饬地方风俗为由设置观风整俗使，并给予其处理部分地方事务的权利，由此造成了职官设置上的叠床架屋和职权的冲突。它的存在，分享了地方官的部分权力，彼此之间必然形成矛盾。对此，雍正是有所认识的。王国栋上任伊始，雍正就要他与巡抚李卫和衷共济，为避免双方矛盾的发展，命他将征收钱粮等事务交李卫办理。[59]许容任浙江布政使时就与李卫有过节，任观风整俗使后，雍正告诫他不能“与督抚掣肘或与提镇不协”[60]，但彼此自然难以配合，后干脆命他去福建清查钱粮亏空，使双方在一起的时间不长，矛盾不大。李徽的主要任务是处理曾静案，原与地方官并无矛盾，但他突兀地插手一桩由按察使和知府审结的人命案，未弄清情况便妄下结论，并具文给湖南巡抚赵弘恩弹劾此二人，由此造成矛盾。后者也不甘示弱，还以颜色。赵弘恩据实上奏，称其“素性迂腐，事不谙练。因其天良未失，是与共事三年”，朱批：“此人朕亦用其四字，之外实无一长可取”。[61]焦祈年则越权好胜，与地方官发生了冲突，粤藩王士俊奏其“行为虚浮”，

雍正为化解矛盾，称“其责任不过为稽查耳目之寄，非有专阃重权，纵使仪制少逾，庸何伤乎?”[62]刘师恕老成持重，力求无咎无誉，未与地方官冲突。蔡仕舢任职不久即署理巡抚，不存在这方面的问题。另外，随着密折制度的推广和完善，观风整俗使到后期仅存的“稽查耳目之寄”的责任也被淡化，其存在的必要性也降低了。至雍正十一年，观风整俗使便被完全裁汰了。

端风正俗，一直是雍正所倡导和重视的，他甚至将此作为封建国家治平安定的要务。认为“国家欲安黎民，莫先于厚风俗”。[63]“天下之治平，在乎端风俗，而风俗之整理，在乎正人心”。“朕训诲臣民，惟以正人心厚风俗为首务，期以薄海内外去浇漓之习，敦仁让”。[64]即位之初，他便除豁贱籍，旌表节义，倡建义堂，更定服色婚丧仪制。设置观风整俗使，是这一思想的继续和深化。他将此官设于“风俗浇漓”、“强绅劣衿”“巨盗积贼”相对集中和严重的浙、闽、湘、粤四省，把整顿风俗与打击绅衿、消除地方积弊结合起来，派专官去整饬，这是雍正的创造。观风整俗使是特设之官，无疑属临时差遣官。但它在设置上具有与其他临时差遣官不同的特点，其所具有的地方官特征造成了与地方大员职权的冲突和彼此之间的矛盾，并成为其设置效果不佳并最终被裁汰的主要原因。

与观风整俗使性质相近似的还有宣谕化导使和营田观察使，将另文述及。

---

①《汉书·地理志》卷二十八（下），中华书局，1962年，第1640页。

②王溥《唐会要》卷七十七，（日）京都：株式会社中文出版社，1978年，第1411－1412页。

③关于观风整俗使的设置情况参见《清史稿》卷二百九十一《列传七十八》。《永宪录》卷四第310页，《仿唐制设观风整俗使于浙江》条称：浙江设置观风整俗使，“后以奸民煽众，亦设于福建、湖广、广东、广西各省”。《养吉斋丛录》卷一第16—17页记：“……又观风整俗使亦设于闽、广、湖北等省，以奸民煽众故也”。二书误记湖广、广西、湖北曾设观风整俗使，此官仅设置于浙江、福建、湖南、广东四省。

④吴振棫《养吉斋丛录》卷三，中华书局，2005年，第37页。

⑤参见冯尔康《雍正传》，人民出版社，1985年，第245－248页；［美］史景迁《皇帝与秀才——皇权游戏中的文人悲剧》，上海远东出版社，2005年第217－280页。

⑥《朱批御旨》卷一百二十五《鄂尔泰奏折》七年四月十五日折。

⑦《雍正朝起居注》四年十月初六日条。

⑧《朱批谕旨》卷一百七十四之四《李卫奏折》四年八月初二日折。

⑨《雍正朝起居注》四年十月初六日条。

⑩《上谕内阁》卷四十九。

⑪《上谕内阁》卷七十八。

⑫《上谕内阁》卷七十。

⑬冯尔康《雍正传》，第248页。

⑭《清史稿》卷二百九十《蔡世远传》，中华书局1977年，第10278页。

⑮《宫中档雍正朝奏折》，转引自《清史编年》第四卷，中国人民大学出版社，1991年，第307页。

⑯“乡望”制度：“于每一大姓宗族中公举‘身家殷实，品行端方，为众所敬服者’四人为‘乡望’，免其本身差徭，其本族之人听其约束，与他族有嫌，责令解纷。倘仍列械相持，着落此四人协拘……”见《宫中档雍正朝奏折》第五辑，转引自《清史编年》第四卷，第179页。

⑰《清世宗实录》，卷六十五，六年正月初八日己未。

⑱《朱批谕旨》卷七之二《孔毓珣奏折》五年九月初九日折及朱批。

⑲《朱批谕旨》卷一百七十六之六《高其倬奏折》六年正月初八日折。

⑳《朱批谕旨》卷一百七十六之四《高其倬奏折》四年六月十九日折。

㉑《清世宗实录》卷七十八。

㉒《清史稿》卷二百九十一《李徽传》，第10296页。

㉓冯尔康《雍正传》，第248页。

㉔《清代文字狱档》下，原北平故宫博物院文献馆编，上海书店，1985年，第923页。

㉕《清世宗实录》卷四十八、卷六十。

㉖《上谕内阁》卷八十九。

㉗冯尔康《雍正传》，第248页。

㉘《朱批谕旨》卷六十七《蔡仕舢奏折》九年六月二十九日折朱批。

㉙《清史编年》第四卷，第380页。

㉚《朱批谕旨》卷二百零九《杨永斌奏折》九年五月十二日折及朱批。

㉛《清世宗实录》卷八十三。

㉜冯尔康在《雍正传》第248页中称："王调任后，由浙江粮道许容接任"，疑误。许容以浙江布政使任，史料未见其曾任浙江粮道。
㉝《朱批谕旨》卷二百一十六之一《赵弘恩奏折》七年十一月七日折及朱批。
㉞蔡仕舢没有担任过御史，雍正在任命他为观风整俗使时给他加了佥都御史衔。
㉟参见《清史稿》卷二百九十一《列传七十八》。
㊱《清史稿》卷二百九十一《王国栋传》，第10296页。
㊲《朱批谕旨》卷六十（上）《王国栋奏折》。
㊳《朱批谕旨》卷二百十二（上）《许容奏折》五年六月十五日及朱批。
㊴《朱批谕旨》卷七十三之三《王士俊奏折》八年六月初二日折及朱批。
㊵《朱批谕旨》卷一百七十四之五《李卫奏折》五年正月十六日折。
㊶《朱批谕旨·焦祈年奏折》九年六月二十九日折及朱批。
㊷《朱批谕旨·蔡仕舢奏折》七年三月二十日折及朱批。
㊸《宫中档雍正朝奏折》第十五辑。
㊹吕宗力在其主编《中国历代官制大辞典》（北京出版社，1994年，第404页）称观风整俗使是"事毕则解"，冯尔康先生也持此观点（见《雍正传》，248页），裁汰观风整俗使并不是因为其"事竣"，而是另有其因（详见正文）。
㊺《朱批谕旨》卷一百七十六之九《高其倬奏折》八年四月二十日折。
㊻《清史稿》卷二百九十一《列传七十八·论赞》，第10300页。
㊼（美）史景迁《皇帝与秀才——皇权游戏中的文人悲剧》，第280页。
㊽《朱批谕旨》卷六十（上）《王国栋奏折》。
㊾查、汪案爆发以后（四年十二月），雍正帝以浙江"挟其笔墨之微长，遂忘纲常之大义，则开科取士又复何用?"停浙江乡会试。参见（清）萧奭《永宪录》卷四，第321页。
㊿《朱批谕旨》卷六十七《蔡仕舢奏折》七年三月二十日朱批。
51《清史稿》卷二百九十一《李徽传》，第10296页。
52《宫中档雍正朝奏折》第十五辑，转引自《清史编年》第四卷，第420页。
53《清史稿》卷二百九十一《刘师恕传》，第10259页。
54《清史稿》卷四百四十七《循吏二·王时翔传》，第10038页。
55《宫中档雍正朝奏折》第十四辑，转引自《清史编年》第四卷，第400页。
56《清史稿》卷二百九十一《焦祈年传》，第10295页。
57吴振棫《养吉斋丛录》卷三，第37页。
58清代督抚的地方官制化实完成于乾隆十三年，此时，不仅基本确定了督抚的兼衔制度，且"议准：外官官制，向以布政使领之。但督抚总制百官，布、按二司，皆其属吏，应首列督抚，次列布按"。布、按二司成为督抚的下属，督抚集地方司法、行政、军事、监察、意识形态的权力于一身，成为名副其实的地方头等大员、封疆大吏，完成了由钦差性质向地方官的转化。参见《钦定大清会典事例》第23卷《吏部七》。
59《朱批谕旨》卷六十（上）《王国栋奏折》。
60《朱批谕旨》卷二百一十二（上）《许容奏折》五年六月十五日朱批。
61转引自（美）史景迁《皇帝与秀才——皇权游戏中的文人悲剧》，第279页。
62《朱批谕旨》卷七十三之三《王士俊奏折》八年六月初二日折及朱批。
63《清世宗实录》卷十，元年八月己酉条。
64《上谕内阁》，六年七月初五日谕。